

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Autonomie communale et réforme de l'Etat

Nihoul, Marc

*Published in:*

L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale : entre régionalisation et charte européenne de l'autonomie locale

*Publication date:*

1997

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Nihoul, M 1997, Autonomie communale et réforme de l'Etat: la situation en Belgique à la lumière du droit comparé. Dans *L'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale : entre régionalisation et charte européenne de l'autonomie locale: actes de colloque*. Collection de la Faculté de droit de l'ULB, Bruylant, Bruxelles, p. 11-32.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# AUTONOMIE COMMUNALE ET RÉFORME DE L'ÉTAT : LA SITUATION EN BELGIQUE À LA LUMIÈRE DU DROIT COMPARÉ

PAR

MARC NIHOUL

ASSISTANT À LA FACULTÉ DE DROIT DE NAMUR  
AVOCAT AU BARREAU DE BRUXELLES

## INTRODUCTION (1)

1. — **Position du sujet.** Les programmes des colloques ont ceci en commun qu'ils confient généralement aux intervenants des sujets ambitieux. Celui-ci l'est particulièrement. Il commande d'aborder tant la réforme de l'État que l'autonomie locale (2). Le cadre assigné est au surplus extensible : sont visés le cas belge et *a priori* tous les États sujets à réformes institutionnelles. Il est évident que chacun des sujets évoqués mérite isolément une intervention particulière. Et pourtant ...

C'est dire si l'intérêt du sujet se situe à l'intersection des différents thèmes, en ce compris celui plus général du colloque. Il s'agit de constater l'impact de la réforme fédérale de l'État belge sur l'autonomie locale et d'essayer, à la lumière du droit comparé, de vérifier des tendances, surtout lorsque l'État fédéral semble établi.

---

(1) Il est étonnant qu'aucun groupe de travail n'ait encore vu le jour pour se pencher dans le détail sur l'avenir des communes et provinces dans la Belgique fédérale. Il était pourtant expressément prévu par les accords de la Saint-Michel. Il pourrait associer des représentants des mondes communal et provincial, mais aussi régional et fédéral. L'intérêt d'un tel groupe est évident. Les implications que comporte une réforme fédérale des pouvoirs locaux sont en effet nombreuses et seules plusieurs questions essentielles ont pu être abordées en une journée. Compte tenu du contexte politique actuel, le temps de la réflexion nécessaire pour *préparer* la réforme locale semble suffisant. Au monde politique de saisir l'opportunité !

(2) L'approche est plus originale qu'elle ne paraît. Le plus souvent, les commentateurs de la réforme fédérale s'attachent en effet à décrire les transformations plutôt qu'à évaluer leur impact sur l'autonomie locale dont il faut reconnaître, ceci expliquant cela, qu'elle n'était pas jusqu'ores au centre des débats.

2. — **Prérequis.** Il est inutile de préciser qu'un tel projet prend appui sur un certain nombre de prérequis, en droit comparé comme en droit belge.

*En droit comparé.* Il ne servirait qu'à semer la confusion dans les esprits de décrire la réalité locale, même dans les grandes lignes et fût-ce dans les principaux Etats fédéraux et régionaux, pour ensuite dégager des règles générales commandées par l'analyse à propos du statut des collectivités locales dans l'Etat fédéral. Une comparaison prédigérée, limitée à quelques règles, existe à l'heure actuelle (3). Plusieurs enseignements en sont directement inspirés.

La recherche d'un statut propre aux collectivités locales ne peut toutefois pas être limitée à l'Etat fédéral, même si c'est de cette forme d'Etat dont il est question en Belgique. Il convient d'élargir le thème aux Etats régionaux et à l'Etat unitaire, fût-il faiblement régionalisé. Fort heureusement, la première recherche a en quelque sorte été poursuivie avec Ph. DE BRUYCKER dans le cadre du Conseil de l'Europe. Il ne s'agissait plus seulement d'appréhender le statut des collectivités locales dans l'Etat fédéral mais d'aborder le thème plus large de la régionalisation et de l'autonomie locale (4).

*En droit belge,* l'on se fonde également sur un certain nombre de prérequis. Il serait en effet tout aussi complexe de vouloir décrire avec précision, sous la forme d'un cliché, le statut des communes et des provinces dans la Belgique fédérale actuelle, c'est-à-dire au lendemain de la réforme fédérale de 1993. Cela a déjà été fait (5). Il

(3) Menée sous l'égide du Fonds national de la recherche scientifique, l'étude comparative a été réalisée par l'auteur à la Faculté de droit de Namur. La recherche repose actuellement, dans sa version originale et dactylographiée, sur les étagères de plusieurs grandes bibliothèques universitaires du pays. L'analyse est flanquée de plusieurs rapports décrivant la situation dans cinq Etats sélectionnés au titre d'échantillon. Voy. M. NIHOUL (Canada, Allemagne, Espagne, analyse comparative), M. REGOUT (Etats-Unis) et E. VON STRENG (Suisse), dir. E. CEREXHE, *Le statut des collectivités locales dans l'Etat fédéral*, Faculté de droit de Namur, 1994, 4 vol. Un aperçu peut être consulté in *Mouv. comm.*, 1993, pp. 8 à 21, sous le titre « La commune dans l'Etat fédéral. Analyse comparative de la situation dans cinq Etats fédéraux : les Etats-Unis, le Canada, l'Allemagne, la Suisse et l'Espagne ».

(4) Ph. DE BRUYCKER et M. NIHOUL, *Rapport préliminaire sur la régionalisation et l'autonomie locale*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1994, 30 pp., publié sous le titre « L'impact de la régionalisation sur l'autonomie locale », in *Annuaire des collectivités locales 1996*, Paris, Litec, 1996, pp. 37 à 60.

(5) M. NIHOUL, « La commune et le C.P.A.S. à la suite de la réforme de 1993 », *Mouv. comm.*, 1994, pp. 67 à 76 ; « L'impact de la réforme fédérale de 1993 sur les normes qui régissent les pouvoirs locaux », *R.R.D.*, 1994, pp. 137 à 141 ; Ph. DE BRUYCKER, et E. PHILIPPART, « Les communes et les provinces dans la Belgique nouvelle », in « La Belgique », *Pouvoirs*, 1990, n° 54, pp. 93 et s. ; R. MAES, « De gevolgen van het Sint-Michelsakkoord in van de vierde staatshervorming voor de lokale besturen », *De Gem.*, 1994, pp. 74 à 85 et 151 à 157, *erratum*, p. 218 ; J. SAMBON, « Les entités fédérées et l'autonomie locale », *A.P.T.*, 1994, pp. 165 à 180.

faut seulement avoir à l'esprit que ce statut est déséquilibré voire irrationnel puisqu'il résulte d'une régionalisation lente suivie d'une fédéralisation dite « par petits pas ». Il en résulte un morcellement des compétences en matière locale. Au stade actuel, le pouvoir fédéral organise les communes et les provinces pour l'essentiel dans la « nouvelle » loi communale et dans la loi provinciale, tandis que les régions organisent par décret et exercent le contrôle sur les actes que posent les organes locaux, en même temps qu'elles règlent leur financement. Tant que les règles organiques communales et provinciales n'auront pas été largement « fédéralisées » (6), il n'y aura pas de cohérence possible. Plusieurs dysfonctionnements actuels et transitoires — il faut l'espérer — seront esquissés. Le soin de la prospective est laissé à D. YERNAULT (7).

3. — **L'autonomie locale.** Outre ces prérequis, il faut rappeler que l'autonomie locale ne se limite pas aux compétences matérielles des communes. Elle s'étend à toutes les formes de leur dépendance à l'égard des collectivités supérieures : dépendance à la fois statutaire, fonctionnelle et financière, c'est-à-dire, dans le détail, l'organisation des communes, les compétences communales, le contrôle de l'exercice de ces compétences, les finances locales voire même la coopération interlocale. Une part d'autonomie est imaginable dans le chef des communes sur chacun de ces registres. Y compris au plan institutionnel. Ainsi, par exemple, on peut imaginer que les communes s'organisent librement, dans une mesure limitée, en opérant par exemple un choix parmi différents systèmes de gouvernement local proposés et organisés par une norme législative, dans lesquels le rôle du conseil, du collège ou du bourgmestre varie en importance

Au lendemain de la réforme de 1988, voy. Y. LEJEUNE, « Les communes belges en 1989 : une autonomie renouvelée dans un Etat neuf ? », *Crédit communal de Belgique*, 1989, pp. 51 à 59, également paru sous le titre « Réformes institutionnelles et pouvoirs locaux », in *Mouv. comm.*, 1989, pp. 382 à 385. A signaler aussi : Cyr CAMBIER, « Deux aspects de la révision constitutionnelle : la décentralisation et la redistribution des pouvoirs », *J.T.*, 1972, pp. 145 à 150 et 161 à 168 ; E. CEREXHE et B. HAUBERT, « Les pouvoirs locaux dans le cadre de la régionalisation », *Ann. dr.*, 1975, pp. 185 à 202.

(6) Le terme est vague dans la Belgique fédérale puisqu'il y existe deux sortes d'Etats fédérés : la région et la communauté. En revanche, parler de « régionalisation » serait ambigu puisque le terme fait plus référence à un degré d'autonomie des composantes dans l'Etat composé qu'au destinataire de la fédéralisation. C'est donc avec le parti pris que l'avenir se joue à partir de trois voire quatre régions qu'est utilisée l'expression « fédéralisation ».

(7) *Infra.* A l'intersection du droit comparé et du droit belge, voy. déjà M. NIHOUL, « L'influence de la mutation fédérale d'un Etat sur les collectivités locales à la lumière de l'expérience belge », texte dactylographié, Faculté de droit de Namur, 1995, 21 pp., publié in *Annuaire des collectivités locales 1997*, Paris, Litec, 1997, pp. 135 à 153.

selon le système. Tel est notamment le cas aux Etats-Unis d'Amérique.

Il ne faut toutefois pas se leurrer : chacun des aspects de la réalité locale et de l'autonomie locale constitue une occasion de dépendance. Tel est le cas dans l'Etat unitaire mais aussi dans l'Etat composé où chaque aspect constitue ou se rattache à l'une ou l'autre matière dont la compétence ne relève plus de l'Etat central comme dans l'Etat unitaire, mais de l'une ou l'autre des composantes principales de l'Etat lorsque ce dernier est régional ou fédéral. Il ne faut pas être devin pour pressentir à quel point le partage des compétences relatives aux pouvoirs subordonnés n'est pas de nature à simplifier les relations entre toutes les collectivités politiques de l'Etat. L'exemple belge est assurément frappant à cet égard.

4. — **Plan.** Les rapports entre l'autonomie communale et la réforme de l'Etat seront abordés en trois sections distinctes correspondant à trois échelles différentes : qu'en est-il de ces rapports d'abord dans le monde en général (I), ensuite dans l'Etat fédéral (II), finalement dans la Belgique fédérale (III).

# I. — L'AUTONOMIE COMMUNALE ET LA RÉFORME DE L'ÉTAT DANS LE MONDE

5. — **Quels Etats ?** Tous les Etats du monde n'ont évidemment pas été comparés. Seuls les pays occidentaux ont retenu l'attention et, parmi eux, quelques Etats soit unitaires soit composés, c'est-à-dire, d'un côté, les Etats unitaires classiquement organisés selon trois niveaux de pouvoirs (collectivité centrale, collectivité intermédiaire et commune), dans lesquels le pouvoir législatif est le monopole du pouvoir central, et, de l'autre côté, les Etats composés dans lesquels le pouvoir législatif est partagé entre la collectivité fédérale ou centrale, d'une part, et, d'autre part, la collectivité fédérée ou régionale, selon que l'Etat composé est fédéral ou régional. De la comparaison des genres s'est dégagé un constat principal, dont les implications sont évidemment nombreuses et diversifiées dans la réalité.

6. — **Le constat.** Le constat est le suivant : on ne peut pas dire que la nature de l'Etat, unitaire ou composée, influe directement

sur le sort des collectivités locales décentralisées. On rencontre donc des Etats fédéraux peu décentralisés au sein de chaque entité fédérée (8) et des Etats unitaires au contraire fortement décentralisés (9).

Par contre, il apparaît clairement que, comme l'on pouvait s'y attendre, le principe de l'autonomie locale est le plus directement concerné dans les Etats qui mettent en œuvre une politique de régionalisation forte (à tendance politique) pouvant déboucher sur la constitution d'un Etat régional, voire fédéral. Le constat est évidemment essentiel au moment d'étudier l'influence de la réforme de l'Etat sur l'autonomie locale. L'apparition d'un niveau régional influence directement l'autonomie locale, ce qui ne veut pas dire que le principe de l'autonomie locale soit contradictoire avec la régionalisation. Tout au plus faut-il veiller à garantir l'autonomie locale lorsque la réforme de l'Etat va dans le sens de la composition (pour éviter le terme trop excessif de décomposition), c'est-à-dire passe d'une forme unitaire à une forme composée.

7. — **Les conséquences.** L'apparition d'un niveau régional peut avoir toute une série de conséquences dont les plus importantes sont la remise en cause de l'existence du niveau intermédiaire (10) et une dépendance accrue des communes soit à l'égard du niveau central — en tout cas lorsque le niveau régional est un organe déconcentré —, soit à l'égard du niveau régional lorsque la régionalisation entraîne l'octroi d'un pouvoir législatif aux régions (11).

A cet égard, l'Etat régional doit être clairement distingué de l'Etat fédéral. Le sort réservé aux collectivités locales y est très différent. On sait que la dépendance des entités locales est *uni-dimen-*

(8) Par exemple au Canada dans la Province de Québec. Les municipalités y sont considérées comme des « créatures laborieuses » de la Province.

(9) Comme la Belgique « de papa » ou la France.

(10) Voy. *infra*, Ph. DE BRUYCKER. La forme, sinon l'existence même de la collectivité intermédiaire, est directement remise en cause par la création de véritables régions. Les majorités politiques parfois différentes entre ces deux niveaux de pouvoir ne sont pas de nature à faciliter la collaboration, comme par exemple dans la communauté autonome catalane en Espagne.

(11) Selon que la régionalisation est administrative ou politique, les conséquences qu'elle emporte pour les collectivités de base varient d'importance. Dans le deuxième cas, la dépendance des communes est nettement plus forte. Outre un encadrement rapproché des compétences à la mesure de l'importance des compétences régionales dans cette forme d'Etat composé, les communes seront en général soumises à leur contrôle, de sorte que le phénomène de dépendance fonctionnelle apparue par rapport aux régions dans l'Etat unitaire se renforce dans le cadre de l'Etat régional. D'autant plus que les régions peuvent jouer un rôle important en matière de financement des pouvoirs locaux.

*sionnelle* dans l'Etat unitaire, comme d'ailleurs dans l'Etat fédéral même si c'est dans une moindre mesure. A peu de choses près, tout s'y passe comme si l'on était en présence d'autant d'Etats unitaires qu'il y a d'Etats fédérés. Dans l'Etat régional, par contre, la dépendance des collectivités locales devient *bi-dimensionnelle* : les collectivités locales y dépendent à la fois du pouvoir central et de la région dont elles relèvent chacune. L'Etat régional présente donc le risque particulier de créer une situation ambiguë où les collectivités locales sont écartelées entre « l'ancien pouvoir central ou national » et les nouvelles composantes de l'Etat. Ce risque est d'autant plus grand lorsque la création de l'Etat composé s'inscrit, comme de plus en plus souvent, dans un long processus de réformes institutionnelles, étalé sur plusieurs années, parfois sur plusieurs décennies, et qui n'obéit pas, le plus fréquemment, à un schéma d'ensemble, cohérent et ordonné d'avance (12).

8. — **L'enseignement.** La question se trouve donc posée, en ce qui concerne les Etats régionaux, de savoir s'il ne vaut pas mieux pour les collectivités locales de dépendre uniquement d'un et un seul pouvoir, qu'il soit central ou régional. En tout état de cause, il est absolument certain que l'autonomie locale requiert, dans les Etats régionaux, une protection particulière. Il faut éviter qu'une forme nouvelle de centralisme se développe au niveau régional, en lieu et place de l'ancienne centralisation étatique.

Cette protection particulière trouve à se réaliser de manière privilégiée par la voie constitutionnelle, de par l'inscription d'un certain nombre de principes favorables à l'autonomie locale dans la Constitution de l'Etat central, voire, le cas échéant, dans les éventuelles normes fondatrices des autres composantes de l'Etat. Ces normes gagneront, bien entendu, à être accompagnées d'un recours juridictionnel efficace de manière à ce que les pouvoirs locaux concernés puissent obtenir effectivement leur respect par les autorités supérieures. La protection peut également être de droit international, notamment conventionnel. On songe tout naturellement à la Charte européenne de l'autonomie locale qui ne s'avère pas inadaptée à la situation des Etats régionaux (13).

(12) Ceci dit, il faut insister sur l'avantage déterminant de ce processus qui est d'être *pacifique*. Ceci étant, il semble que le gouvernement de coalition favorise l'absence de plan à long terme.

(13) Voy. *infra* plusieurs contributions.

## II. — L'AUTONOMIE COMMUNALE DANS L'ÉTAT FÉDÉRAL : CONSTANTES ET PARTICULARITÉS

9. — **Constantes.** L'autonomie locale semble mieux préservée dans l'Etat fédéral que dans l'Etat régional, à condition toutefois de veiller à son statut. Un certain nombre d'éléments — c'est-à-dire des *constantes* qui se vérifient dans presque tous les Etats fédéraux — composent ensemble ce que l'on a pompeusement appelé « le statut des communes dans l'Etat fédéral ». Il convient de les rappeler pour le moins sommairement, sans toutefois déborder sur leur faisabilité en droit belge dans la perspective d'une « réforme fédérale des communes » (14).

Les éléments du statut des communes dans l'Etat fédéral sont rassemblés autour de trois points.

*Premièrement.* Dans l'Etat fédéral, les communes dépendent quasi exclusivement des entités fédérées, à l'image déjà évoquée d'autant d'Etats unitaires qu'il y a d'Etats fédérés. Ceux-ci règlent les institutions locales sous toutes leurs facettes : les règles organiques ou statutaires (les organes, leur composition, le personnel, etc.) ; le principe et les mécanismes de contrôle des actes posés par les organes de la commune. Seules les compétences et les finances locales échappent en partie à cette règle, de manière très limitée, les premières parce qu'il arrive que les communes agissent dans des matières fédérales sous la direction du pouvoir fédéral, les secondes selon que la collecte des impôts se réalise au niveau fédéral ou fédéré, et bien que la répartition entre communes soit rarement une compétence fédérale.

La « matière communale » (les « pouvoirs subordonnés ») est donc une compétence quasi exclusive des entités fédérées dont le titre légal se trouve en général inscrit dans une règle de nature constitutionnelle, qu'elle soit fédérale et/ou fédérée. Le plus souvent, la mise en œuvre de cette compétence donne le jour à un code communal fédéré ou à une loi générale sur l'organisation communale dans chaque entité fédérée. Inutile de préciser que les collectivités décentralisées ne sont donc pas organisées de manière uniforme sur le terri-

(14) L'expression désigne à la fois le lieu et la limite de la réforme à entreprendre. A ce propos, voy. *infra*, D. YERNAULT concernant les communes et Ph. DE BRUYCKER au sujet des provinces.

toire fédéral et qu'elles varient d'un Etat fédéré à l'autre, en réalité dans de faibles proportions.

Globalement, on peut dire que la particularité du système fédéral — non dépourvue de conséquences — provient de l'existence d'un pouvoir fédéral entretenant des relations directes — matérielles et financières — avec les collectivités locales, ce qui perturbe quelque peu le schéma « simple » de l'Etat unitaire (15). Le risque de crises est évidemment très élevé à cet endroit. Afin de limiter ce risque, il est souhaitable de prévoir un mécanisme particulier de résolution des conflits.

*Deuxièmement.* Cette dépendance quasi exclusive à l'égard des entités fédérées ne veut pas dire pour autant que les collectivités fédérées disposent à leur guise des collectivités décentralisées. Si tel est le cas au Canada où les municipalités sont stigmatisées par l'expression croustillante de « créatures laborieuses de la Province », la situation est radicalement différente par exemple en Allemagne et en Suisse.

La liberté des entités fédérées à régler le statut des entités locales est généralement encadrée par la Constitution fédérale qui énonce un certain nombre de principes y enchâssés, destinés à garantir soit l'existence, soit l'autonomie, ou encore l'existence et l'autonomie des collectivités locales ainsi que l'élection démocratique de leurs organes. Ces garanties sont parfois inscrites à la fois dans la Constitution fédérale et dans les constitutions fédérées, lorsqu'elles existent, les secondes renforçant nécessairement la première, ou préservant au moins un statu quo, ce qui s'avère, le cas échéant, superfétatoire ou parfois symbolique. La garantie d'existence vise à assurer l'organisation effective de la décentralisation territoriale au sein de l'entité fédérée. La garantie d'autonomie concerne à titre principal les compétences et les finances locales ; elle s'emploie à préserver la liberté des élus locaux à s'occuper des affaires locales et à éviter une dépendance financière trop importante qui mettrait l'autonomie à néant. De toute évidence, le contenu de toutes ces garanties est variable selon les Etats, en fonction de leur histoire, de leurs composantes ethniques et culturelles, de la répartition géographique des richesses sur leur territoire, etc.

(15) Tel est également le cas, mais dans une moindre mesure, d'une association d'Etats dans une structure telle que l'Union européenne. A cet égard, voy. M. NIHOUL, « La commune et l'émergence d'un espace local européen », article à paraître.

*Troisièmement.* Les garanties que l'on vient d'évoquer n'ont évidemment de sens, parce qu'elles n'ont de portée effective, qu'à partir du moment où est organisé un recours devant une juridiction compétente pour trancher leur(s) violation(s) et en assurer le respect. Un tel recours existe tant en Allemagne qu'en Suisse. Le juge constitutionnel est généralement investi de cette mission. Pour une efficacité optimale, il importe que le recours puisse être introduit à l'initiative tant des collectivités que des citoyens (16).

**10. — Particularités.** Au-delà de ces trois ensembles de constantes relatives au statut des communes dans l'Etat fédéral, il faut reconnaître qu'*a priori* l'Etat composé fait peur aux défenseurs de l'autonomie locale. Alain DELCAMP écrivait récemment que « si la décentralisation traduit bien un degré d'autonomie inférieur au fédéralisme, elle est souvent mieux assurée désormais dans les Etats unitaires que dans les Etats fédéraux ou autonomiques. Dans ces derniers Etats, en effet, le statut des collectivités locales, la détermination des conditions d'exercice et l'exercice lui-même de la tutelle relèvent du législateur fédéré — plus proche —. Il est donc nécessaire que l'exercice de cette compétence soit encadré par des garanties qui n'existent pas toujours de manière suffisante au niveau de la constitution fédérale (Autriche, Belgique) » (17).

Paradoxalement, la crainte exprimée par l'auteur se vérifie plus souvent dans l'Etat régional que dans l'Etat fédéral, à savoir lorsque la structure étatique est inachevée. Manifestement, à ce moment précis, les garanties adéquates font généralement défaut. Tel est en partie le cas dans la Belgique fédérale actuelle. Le fédéralisme bien compris, quant à lui, doit en principe mener à une dynamique fédérale de participation, dans l'esprit du principe de subsidiarité (18), telle que chaque niveau de pouvoir puisse exercer librement sa part d'autonomie qui, si elle est relative selon le niveau occupé, n'en demeure pas moins fondamentalement complémentaire. Autrement dit, l'Etat fédéral bien compris suppose des mécanismes et des garanties permettant y compris aux collectivités locales de jouer leur rôle à part entière. A. DELCAMP a évidemment

(16) Ce qui n'est par exemple pas directement le cas en Espagne.

(17) A. DELCAMP, « La diversification des formes et des structures étatiques », *les Cahiers français* (la Documentation française), 1994, p. 21.

(18) Voy. not. C. MILLON DELSOL, *L'Etat subsidiaire. Ingérence et non ingérence de l'Etat : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Paris, P.U.F., 227 pp., en particulier pp. 217 à 222.

raison d'affirmer que dans la réalité des Etats, l'on approche plus ou moins cet objectif, et que parfois même l'on s'en éloigne. Le constat est d'ailleurs identique en ce qui concerne les Etats unitaires dont certains sont fortement centralisés.

**11. — Evaluation.** Ceci dit, il peut être avancé que globalement, le contexte fédéral bien compris, c'est-à-dire assorti notamment de garanties sérieuses, est favorable à l'autonomie locale.

En effet, l'association des collectivités locales par le pouvoir fédéral à ses politiques — voire également par une deuxième catégorie plus spécifique d'entités fédérées à l'image des communautés belges —, est évidemment l'occasion d'exercer une influence sur la vie locale indépendamment de l'entité fédérée principale. Cette influence est à la fois paradoxale et justifiée.

*Paradoxale* dans la mesure où, pour le reste, les entités locales « dépendent » des pouvoirs fédérés. Aussi les entités fédérées ne voient-elles pas toujours d'un bon oeil l'immixtion politique et financière de la fédération dans le monde local qui, selon elles, porte atteinte à leur souveraineté.

En même temps, le phénomène est totalement justifié dans la mesure où les pouvoirs locaux constituent des partenaires adéquats pour l'application des politiques en ce compris fédérales (ou communautaires), et permettent d'éviter la création sur mesure d'organismes déconcentrés pour chaque politique fédérale et communautaire à mener. La solution est avantageuse, voire incontournable, sur le plan économique.

Le phénomène présente évidemment des risques en ce qu'il crée l'occasion de conflits par l'instauration d'une situation concurrentielle entre toutes les collectivités composant l'Etat fédéral. Les entités locales ont tendance, dans ce cadre, à se tourner vers le plus offrant. La multiplication du nombre de collectivités conduit au plan financier à intensifier la recherche des moyens nécessaires à la réalisation de politiques que l'on espère distinctes, selon le principe du droit à la différence. La concurrence peut ainsi conduire à alourdir fortement les charges fiscales pesant sur les contribuables, voire déboucher sur une certaine dispersion des moyens financiers ou sur des double-emplois.

Faut-il pour autant convenir que la subsidiarité est un leurre ? Assurément non. La liberté a un prix. Plus exactement, elle suppose

un investissement qui, s'il est sagement conçu, est susceptible de porter des fruits. Le scénario peut alors être écrit d'une toute autre manière. Une situation concurrentielle mobilise en effet ses acteurs et les rend dynamiques. Le fait pour des collectivités de se sentir maîtres de leur destin peut s'avérer extrêmement bénéfique par le dynamisme et la mobilisation suscités par une sorte d'effet psychologique inhérent à l'idée de liberté. Pour cette raison précise, le fédéralisme moderne suppose en réalité une décentralisation particulièrement forte à l'intérieur de chaque Etat fédéré. La structure fédérale donne naissance à un environnement multipolaire qui rend sans doute plus complexe la gestion des affaires publiques, mais qui conduit en même temps à plus de mouvement et à plus d'adéquation à la réalité locale.

**12. — Mise en garde.** Il reste à mettre en garde contre le risque, dans l'Etat fédéral, de la résurgence de nationalismes. De tels excès peuvent être combattus par l'établissement une fois de plus d'un certain nombre de garanties, notamment à destination de l'autonomie locale et des minorités. Ces garanties gagnent à être inscrites directement dans la Constitution fédérale, les constitutions fédérées ou les lois spéciales de réformes institutionnelles. Elles doivent être assorties de recours juridictionnels efficaces, c'est-à-dire de voies de droit effectives, permettant d'annuler le cas échéant la loi ou le règlement susceptibles de les violer (19). Lorsque ces garanties visent à protéger l'autonomie communale, on peut parler à cet égard d'une sorte de « loyauté communale » (20) qu'il peut apparte-

(19) Il faut se réjouir qu'à partir d'une approche comparative limitée au droit positif et en dépit d'une stricte coordination des interventions, les leçons fédérales à tirer en faveur de l'autonomie locale aient pu l'être directement par les participants au colloque. En droit belge prospectif, il est évidemment souhaitable, comme l'a compris J. BOUVIER commentant l'événement (*Mouv. comm.*, 1996, pp. 478 à 483, ici p. 479, article reproduit *infra*) et comme exposé à d'autres endroits (Rapport de synthèse, II. Le statut des collectivités locales dans la Belgique fédérale, in *Le statut des collectivités locales dans l'Etat fédéral*, op. cit., 1994, vol. 1, pp. 146 et 147 ; D. YERNAULT, *infra*), de voir les compétences de la Cour d'arbitrage étendues à la protection des garanties inscrites (et à compléter) dans l'article 162 de la Constitution. L'on éviterait de la sorte l'exigence actuelle et incontournable d'une violation *discriminatoire* de l'article 162 par une loi, un décret ou une ordonnance pour voir la Cour d'arbitrage sanctionner la norme de nature législative sur base de l'autonomie locale. Tel n'est pas le cas en ce qui concerne les actes administratifs. La violation de l'autonomie locale peut leur valoir d'être annulés ou suspendus par le Conseil d'Etat (article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat) ou de ne pas être appliqués par les cours et tribunaux (article 159 de la Constitution).

(20) Qui n'est sans doute rien d'autre qu'une manifestation de la « loyauté fédérale » plus générale et bien comprise. L'expression permet d'en marquer la spécificité.



nir au juge constitutionnel de préciser et de faire respecter. En bref, la réalité de l'autonomie locale est directement fonction de sa protection juridictionnelle.

On retiendra de l'autonomie locale dans le monde et dans l'Etat fédéral la nécessité de garanties « justiciables » mais aussi le risque particulier d'une forme inachevée de régionalisation ou de fédéralisation. Il reste à considérer, en troisième lieu, l'autonomie locale en Belgique telle qu'elle a évolué au fil de la réforme de l'Etat.

### III. — L'AUTONOMIE COMMUNALE ET LA RÉFORME DE L'ÉTAT EN BELGIQUE

**13. — Le fédéral et les communes : une relation agonisante ?** Les communes et provinces belges n'ont pas encore reçu « le coup de grâce » de la fédéralisation, à la différence des C.P.A.S. et des intercommunales. Mais n'est-ce pas plutôt recevoir « la grâce » d'être fédéralisées lorsque l'on évolue comme elles dans un Etat fédéral ?

La situation actuelle est en effet précaire, peu cohérente et recèle de nombreux dysfonctionnements. Les bouleversements partiels qu'ont subis les communes et provinces tout au long de la fédéralisation du pays ont débouché sur un statut morcelé, à la recherche désespérée d'un point d'équilibre.

La situation devrait pourtant être maintenue au plus tôt jusqu'au siècle prochain (21), malgré l'annonce par les accords de la Saint-Michel de la régionalisation des lois communales et provinciales (22).

L'occasion est ainsi manquée de concilier en toute cohérence deux phénomènes institutionnels généralement opposés pour mieux les

(21) Telle est du moins la leçon à tirer des déclarations parfois maladroites faites par plusieurs hommes politiques au cours des deux tables rondes du colloque. Si l'Union des villes et communes reste, quant à elle, partie prenante de la « régionalisation de la loi communale », elle prend soin de préciser que « la coalition gouvernementale ne dispose pas actuellement de la majorité constitutionnelle (2/3) » pour la réaliser (*Mouv. comm.*, 1996, p. 126). Il s'agit bien d'une priorité pour le monde local !

(22) Pour être précis, il vaut mieux évoquer la régionalisation des *règles organiques* contenues dans les lois communales et provinciales.

distinguer : la fédéralisation et la décentralisation (23). Mais au-delà de la théorie, les structures de l'Etat fédéral belge demeurent inachevées, ce qui augmente le risque de conflits. Les lignes qui suivent évoquent surtout l'impact de ces réformes partielles sur l'autonomie locale (24).

**14. — L'absence de garanties caractérise la réforme.** Dans la droite ligne des développements qui précèdent, il faut d'abord relever que les textes fondateurs de l'Etat ne garantissent pas plus l'autonomie communale qu'en 1831. Certes, le principe de la décentralisation d'attributions vers les institutions provinciales et communales a été inscrit en 1970 dans l'ancien article 108 (le nouveau 162) de la Constitution, en même temps d'ailleurs que les prémices de la communautarisation. Force est de constater qu'il ne s'agissait que d'une déclaration d'intention (25), assortie d'aucune garantie, et largement négligée par le processus ultérieur de régionalisation.

Dans ce contexte, le risque de centralisme évoqué plus haut est non seulement sérieux, mais on peut dire qu'il s'est partiellement réalisé en Belgique. Ni la Constitution ni les lois spéciales n'attribuent réellement une compétence propre aux communes et aux provinces (26). Seule une formule vague et relative évoque l'existence

(23) Il ne s'agit pas de fédéraliser la décentralisation. Dans l'Etat fédéral, en effet, l'entité fédérale continue de décentraliser vers les collectivités locales malgré que l'organisation de ces dernières dépende des entités fédérées. En somme, la difficulté en Belgique provient de l'accommodation nécessaire et encore imparfaite de la décentralisation à la fédéralisation. Sans oublier le mouvement contraire mais simultané à la fédéralisation qu'empêche l'intégration européenne. La création de barrières infra-étatiques s'accompagne ainsi de la suppression des barrières inter-étatiques (dans ce sens : X. DELGRANGE et P. VAN YPERSELE, « Le Juge du fond, la Cour d'arbitrage et la Cour de justice », *R.B.D.C.*, 1996, p. 415, n° 5).

(24) Le comportement du parlement fédéral belge paraît difficile à comprendre. Alors que les règles organiques communales et provinciales devraient être « régionalisées », sans qu'il soit possible de trouver une majorité requise, le constituant parvient tout de même à permettre la création d'organes territoriaux intracommunales par la révision de l'article 41 de la Constitution et l'adjonction d'alinéas complémentaires (voy. M. NIHOUL, « La révision de l'article 41 de la Constitution et la création d'organes territoriaux intracommunales : nouveau principe constitutionnel ou décentralisation au second degré ? », *C.D.P.K.*, à paraître. Il croit également utile de réformer les provinces comme s'il éprouvait quelques difficultés à s'en séparer. La situation n'est pas sans laisser penser au sort ambigu des provinces en Espagne, tiraillées qu'elles sont entre l'Etat central et les Communautés autonomes, mais aussi menacées par ces dernières. Lutte d'influence ou réel souci d'efficacité ? Sur le sujet, voy. Ph. DE BRUYCKER, *infra*.

(25) En l'occurrence, l'« expression d'une volonté politique bien déterminée » (...) « de mettre fin à la tendance centralisatrice et de réaliser la décentralisation partout où cela peut se faire ». Voy. P. DE STREHE, *La révision de la Constitution belge (1968-1971)*, Travaux de la Faculté de droit de Namur, Bruxelles, Larcier, 1972, p. 298, n° 360).

(26) A l'exception de l'Etat civil, mais pour un motif radicalement étranger à l'autonomie communale.



d'intérêts exclusivement communaux et provinciaux (27). Au lieu d'améliorer l'autonomie locale, le législateur spécial a préféré considérer les communes et les provinces comme des « pouvoirs subordonnés » (28). La dernière révision constitutionnelle a même été l'occasion de les reléguer au dernier chapitre du titre III consacré aux « Pouvoirs » (29) malgré la reconnaissance qu'en avait proposée la Cour d'arbitrage en 1991 en tant que « pouvoirs indépendants » (30).

**15. — Conséquence : deux centralismes au lieu d'un.** Dans ce décor presque inchangé tout au long de la réforme, le professeur Maes (31) relevait, chiffres à l'appui, en 1985, soit au cœur de la régionalisation, plusieurs mouvements de centralisation intervenus dans des matières fraîchement régionalisées, à savoir l'aménagement du territoire, la politique de l'environnement, l'expansion économique, l'épuration des eaux, sans parler de matières « unitaires » à l'époque, telles que la circulation routière ou l'organisation des services d'incendie. A telle enseigne qu'à défaut de garanties, la régionalisation semble avoir donné le jour à un nouveau centralisme qui, à l'image des nouvelles structures, s'est superposé au centralisme unitaire. Car l'interventionnisme fédéral, même partiel, n'a pas diminué pour autant.

Quoi de plus normal, en fin de compte, pour de nouvelles composantes soucieuses de s'imposer sur l'échiquier institutionnel et d'assurer leur place dans le jeu régional ou fédéral. Plusieurs indices confortent le constat. Les propos tenus par les mandataires locaux et notamment par l'U.V.C.B. aujourd'hui fédéralisée. Mais aussi la frénésie législative (32) enregistrée dans un monde qui, certes, se complexifie, sans qu'il soit toutefois nécessaire de légiférer toujours

(27) Sur la question des compétences locales, voy. not. D. DEOM et G. DE KERCHOVE, « L'intérêt communal », *Ann. dr. Louvain*, 1980, pp. 147 à 206 ; J.-M. FAVRESSE, « Déconcentration et décentralisation, reflets d'un monde disparu ? », *A.P.T.*, 1984, pp. 15 à 62 ; Y. LEJEUNE, « La gestion des intérêts généraux par les communes », *A.P.T.*, 1986, pp. 126 à 150 ; A. COENEN, « L'évolution du contenu et des modes de gestion de l'intérêt communal », *Mouv. comm.*, 1992, pp. 24 à 37, 81 à 90 et 140 à 151.

(28) Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, article 6, VIII.

(29) Il semble bien que ce soit la subordination des provinces et communes à l'autorité fédérale, aux communautés et aux régions qui ait indirectement guidé le Constituant à retenir un tel ordre de présentation des Pouvoirs. Voy. sur ce point H. SIMONART, « La coordination de la Constitution belge », *R.B.D.C.*, 1995, p. 140.

(30) C.A., arrêt n° 13/91, 28 mai 1991, *Rec.*, p. 134, point 4.B.2.

(31) R. MAES, *La décentralisation territoriale*, Bruxelles, Inbel, 1985, pp. 88 et s.

(32) L'U.V.C.W. évoque une fois de plus dans *L'année communale 1995/96* les « trop nombreuses modifications de la réglementation » (p. 7).

et sans cesse avec toute la rigidité que véhiculent les lois (33). Ou encore les projets régionaux, tel le « pacte fiscal wallon » qui, de manière à peine déguisée, vise avant tout à remédier au déficit propre de la Région en autonomie fiscale (34).

La diminution des moyens financiers dégagés en faveur de l'autonomie locale constituent sans nul doute un indice révélateur (35). Le bilan n'est pas non plus rassurant si l'on évalue l'évolution du Fonds des communes d'un régime de financement unitaire à un régime régional (36).

**16. — Deux centralismes institutionnalisés : un double éclatement.** Mais l'autonomie communale ne se mesure pas seulement aux compétences matérielles des communes. On l'a déjà évoqué : l'ensemble du statut communal y contribue. Il importe donc d'apprécier globalement l'impact de la réforme fédérale sur l'autonomie communale ainsi comprise, tout en soulignant quelques exemples concrets de dysfonctionnements.

Sur ce point, après avoir souligné le nouveau centralisme régional dans toute une série de compétences, le professeur Maes indique de manière plus générale que la réforme régionale apparaît comme un nouveau facteur de la tension centralisation-décentralisation et que l'éclatement des pouvoirs traditionnels de l'Etat entre trois types d'autorités, auxquelles les communes ont simultanément des comptes à rendre, n'a pas eu pour effet de réduire, au contraire, les contraintes souvent formalistes pesant sur elles.

En réalité, l'autonomie locale a souffert de la régionalisation et de la fédéralisation du pays sous l'effet de deux éclatements : l'éclatement des compétences matérielles d'intérêt général dans lesquelles les communes interviennent désormais pour l'Etat, les régions et les communautés sous leur direction respective, parfois sous celle d'un intermédiaire qui semblent constituer les provinces ; mais aussi l'éclatement entre les mêmes collectivités de la « matière communale » elle-même, ce qui est contraire à toute cohérence.

(33) A ce propos, voy. A. COENEN, « Renouveau administratif et frénésie législative », *Mouv. comm.*, 1993, pp. 141 à 143.

(34) *Mouv. comm.*, 1997, pp. 5 à 9.

(35) Voy. M. FRYON, « Les mesures d'assainissement budgétaire et l'autonomie communale », *Ann. dr. Louvain*, 1988, pp. 35 à 78.

(36) Une telle évaluation a été effectuée par J.-F. HUART, « Le budget de la Région wallonne et les communes », *Mouv. comm.*, 1997, pp. 263 à 271, en particulier pp. 267 et s.

17. — **L'éclatement des compétences matérielles.** L'éclatement généralisé des compétences matérielles s'est soldé pour l'essentiel par une série d'incertitudes liées à la définition exacte des blocs de compétence respectifs, ce qui a donné lieu à une abondante jurisprudence de la Cour d'arbitrage, notamment dans des matières d'intervention locale. Les incertitudes ont chaque fois duré un temps certain, celui de saisir la Cour d'arbitrage additionné à celui nécessaire à celle-ci pour se prononcer sur des questions somme toute délicates.

18. — **L'éclatement de la « matière locale » : l'occasion de conflits de compétence.** La matière locale a suivi le même sort. A la suite d'Yves LEJEUNE, en 1989, on a eu l'occasion, en 1993, de constater l'incohérence et le déséquilibre du statut des communes dans la Belgique respectivement régionale et fédérale, parce que la matière locale est partagée en plusieurs blocs pourtant indissociables à plusieurs égards. Certes, sur ce point, la matière locale ne détient pas le monopole. Et il faut reconnaître que le déséquilibre a déjà été substantiellement corrigé notamment en 1988 en matière de tutelle administrative ainsi qu'en 1993 à propos des intercommunales. Aujourd'hui, « il ne reste plus » que l'organisation des communes à fédéraliser, ce qui n'est malheureusement pas le morceau le plus facile. Dans cette mesure, le déséquilibre persistera tant que la réforme n'aura pas lieu. De même que les dysfonctionnements seront inéluctables.

Durant la réforme régionale et fédérale, le partage de la « matière locale » a donné lieu à d'interminables conflits de compétences. A de nombreuses reprises, la Cour d'arbitrage, notamment, a donc été appelée à préciser le partage des compétences. En matière de tutelle administrative, par exemple, le morcellement a donné le jour aux notions de tutelle ordinaire et de tutelle spécifique (37). Leur simple évocation suffit en général à relater la complexité engendrée par cette dépendance multipolaire (38).

La Cour d'arbitrage est également intervenue, on s'en souvient, à propos de l'organisation des intercommunales et de la fixation de

(37) Voy. parmi d'autres M. NIHOUL, « La tutelle administrative sur les actes des communes : une compétence régionale à part entière ? », *R.R.D.*, 1992, pp. 317 à 334 ; D. DEOM, « L'évolution de la tutelle sur les pouvoirs locaux », *Ann. dr. Louvain*, 1991, pp. 93 à 111.

(38) Lire par exemple en entier P. GILLIAUX, *Le concours de tutelles administratives*, Bruxelles, Ed. Némésis, 1990.

leur ressort (39). Elle est intervenue dans des matières plus anodines mais susceptibles de paralyser pour un temps l'activité locale. Ainsi, sur question préjudicielle, la Cour a dû examiner si la détermination de l'organe communal compétent pour introduire le recours en réformation de la décision prise par l'autorité de tutelle du premier degré entraînait effectivement dans les attributions du législateur décréto wallon (40).

La palme d'or du paradoxe revient sans aucun doute à la tutelle administrative. A défaut d'organiser une tutelle spécifique ou d'en attribuer l'exercice à une autorité particulière, ce sont en effet des services pour l'essentiel régionaux qui traiteront les dossiers fédéraux ou communautaires dans des matières notamment fédérales. Faut-il rappeler, pour souligner le paradoxe, que la tutelle d'opportunité implique un contrôle de conformité à l'intérêt général, dans ce cas fédéral, par des services régionaux ?

Une illustration permet de mieux comprendre l'enjeu. Celle de l'organisation de la police communale et autonomie locale » sous la plume d'A. COENEN (41). Rappel est d'abord fait de l'abondance des textes en la matière : cinq lois, un décret, quatre-vingt arrêtés royaux (dont cinquante entre 1993 et 1995), treize arrêtés ministériels et vingt circulaires choisies parmi d'autres. Sans nul doute, « la fonction de police locale et l'ordre public sont depuis toujours un enjeu de pouvoirs entre les pouvoirs fédéral et local » (42). Après avoir évoqué l'éventuelle fédéralisation limitée de la matière, l'auteur conclut surtout que « l'autonomie communale en matière d'organisation de sa police semble pour le moins écornée, coincée qu'elle est entre les règles fédérales d'organisation, en amont, et la tutelle régionale, en aval ». Et d'ajouter que « la même histoire serait à écrire pour les missions de police administrative » (43).

La Cour d'arbitrage, liée par l'état du droit, ne peut évidemment que rappeler à chacun le respect des compétences des autres autorités. Ainsi, notamment dans un arrêt n° 18/94 du 3 mars 1994, la Cour avertit le législateur fédéral que lorsqu'il règle la matière de la

(39) Voy. en particulier A. COENEN, « Répartition des compétences en droit communal — Jurisprudence récente », *Mouv. comm.*, 1993, pp. 216 à 219.

(40) A. COENEN, *op. cit.*, *Mouv. comm.*, 1993, pp. 214 et 215.

(41) A. COENEN, « Organisation de la police communale et autonomie locale », *Mouv. comm.*, 1995, pp. 599 à 609.

(42) J. GLORIE, « Le personnel de la police communale », in *La fonction publique en mutation*, Actes de colloque, Bruges, La Charte, 1995, p. 122.

(43) A. COENEN, *op. cit.*, *Mouv. comm.*, 1995, p. 608.

police, il ne doit pas, dans l'exercice de ses compétences, « entraver la mise en œuvre par les régions de leur compétence en matière de tutelle » sur les collectivités locales, en ce compris pour les actes qui se rapportent à la police communale (B.4.) qui est, mais sert-il de le rappeler à autre chose que mieux appréhender les compétences des autorités supérieures ?, d'intérêt communal (B.3.) (44).

**19. — Le rôle étouffé de l'autonomie locale.** On le pressent, le rôle joué par l'autonomie locale est décevant mais parfois surprenant dans le partage des compétences matérielles entre le fédéral, les régions et les communautés.

Comme telle, l'autonomie locale est presque dépourvue de protection juridique lorsqu'il s'agit de contrôler la validité des normes législatives (45). En effet, elle ne peut pas fonder à elle seule un recours devant la Cour d'arbitrage en annulation d'une norme législative. La violation doit en même temps et de manière combinée porter atteinte aux principes d'égalité et de non-discrimination (46). Même dans ce cas, l'on sait à quel point le contrôle exercé par la Cour d'arbitrage est limité à la validité des normes et combien elle est peu enthousiaste lorsqu'il s'agit d'apprécier une décision politique (47).

Il arrive toutefois que les juridictions, à l'instar de la section de législation du Conseil d'Etat, se réfèrent expressément à l'autono-

(44) Voy. à cet égard A. COENEN, « Le droit communal entre organisation et contrôle », *Mouv. comm.*, 1994, pp. 516 à 521.

(45) Les normes réglementaires sont plus facilement contrôlables par le Conseil d'Etat ou les cours et tribunaux, comme en témoigne avec force la jurisprudence constante du Conseil d'Etat au terme de laquelle « Si le Roi peut, à la faveur de pouvoirs spéciaux, restreindre de façon générale le principe de l'autonomie communale consacré par les articles 31 et 108 anciens (41 et 162 nouveaux) de la Constitution, ce n'est qu'à la condition que la loi l'y ait habilité sans équivoque » (C.E., arrêts *Van Welter* et *Dirickx* ainsi que *Ville d'Anvers*, n° 22.181 et 22.182, 6 avril 1982, *R.A.C.E.*, 1982, p. 666 ; arrêts *Commune d'Anderlecht*, n° 25.292, 7 mai 1985, *R.A.C.E.*, 1985, s.p., et 30 avril 1985, *Pas.*, 1988, IV, 37).

(46) Ceci dit, il est bien clair que l'autonomie communale n'est pas en soi contraire au principe constitutionnel d'égalité. Selon le Conseil d'Etat, en effet, « N'est pas sérieux (...) le moyen qui dénonce une discrimination entre les agents de la ville de Gand et ceux de la ville d'Anvers dès lors que cette discrimination trouve son fondement dans le principe constitutionnel de l'autonomie communale » (C.E., arrêt *Beke et crts*, n° 35.458, 13 juillet 1990, *R.A.C.E.*, 1990, s.p. ; *T.G.R.*, 1990, p. 82). Néanmoins, l'exercice de l'autonomie doit être respectueuse du principe à l'intérieur de la commune, comme en atteste une jurisprudence constante (voy. not. C.E., arrêt *S.A. Extensa et crts*, n° 35.732, 25 octobre 1990, *R.A.C.E.*, 1990, s.p. ; arrêt *Dutron*, n° 26.093, 22 janvier 1986, *R.A.C.E.*, 1986, s.p.).

(47) Deux exemples sautent à l'esprit. L'arrêt n° 18/90 du 23 mai 1990 sur la loi de pacification communautaire (voy. not. M. UYTENDAELE, « La Cour d'arbitrage depuis 1989 : une Cour constitutionnelle à vocation limitée ! Réflexions suggérées par l'arrêt n° 18/90 du 23 mai 1990 », *J.T.*, 1991, pp. 265 à 269). Et l'arrêt n° 13/91 du 28 mai 1991 sur le financement général des communes wallonnes.

mie locale et d'une manière pour le moins novatrice : la violation des règles répartitrices de compétence s'apparente à des violations de l'autonomie communale lorsque l'autorité qui en est l'auteur s'immisce dans une matière décentralisée par l'autorité titulaire de la compétence querellée.

Un exemple permet de mieux comprendre le raisonnement. L'autonomie fiscale dont disposent les provinces et communes n'est susceptible d'être limitée que par la loi fédérale. Se référant à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, la section de législation du Conseil d'Etat émet l'avis que portent atteinte à l'autonomie des communes en matière fiscale, les dispositions d'un avant-projet de décret qui prévoit la suppression des impôts communaux existants sur des biens immobiliers inoccupés ou abandonnés, et ce même si des compensations sont prévues. Selon la section de législation, l'atteinte à l'autonomie locale est réelle dans la mesure où les impôts s'appliquent aux sites industriels visés par l'avant-projet, le manque à gagner en résultant pour les communes étant compensé par les centimes additionnels que celles-ci seraient autorisées à prélever sur l'impôt régional qui serait établi sur ces sites et par le pourcentage du montant de cet impôt qui leur serait cédé par la région (48).

Il y a bien sûr de nombreux autres exemples (49), tel l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur le texte de l'avant-projet devenu loi du 15 mai 1991 portant confirmation de l'établissement et de la perception de centimes additionnels au précompte immobilier de la province de Brabant pour l'année 1988 (50). La section de législation avait estimé, sans que le législateur ni d'ailleurs la Cour d'arbitrage ne l'aient suivie *a posteriori*, que porterait atteinte à l'autonomie provinciale la validation par substitution législative réalisée après annulation par le Conseil d'Etat, section d'administration cette fois, d'une résolution du conseil provincial du Brabant établissant pour l'année budgétaire 1988 des centimes additionnels au précompte immobilier. Selon la haute juridiction administrative, il eût été préférable d'autoriser le conseil provincial, par une loi

(48) Avis L. 23.065/1 du 17 février 1994 sur un avant-projet de décret « houdende de bestrijding en de voorkoming van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimte », *Gedr. St.*, VI. R., zitting 1993-1994, n° 591/1, pp. 57 à 60.

(49) Voy. not. R. ANDERSEN et P. NIHOUL, Chronique de jurisprudence, « Le Conseil d'Etat », 1994 (seconde partie), *R.B.D.C.*, 1995, pp. 194 à 201 ; A. COENEN, *op. cit.*, *Mouv. comm.*, 1994, pp. 516 à 521.

(50) *Doc. parl.*, Chambre, sess. 1990-1991, n° 1520/1, pp. 5 et 6.

temporaire applicable au seul cas d'espèce, à prendre une nouvelle résolution fixant le montant des centimes additionnels au pré-compte immobilier pour l'année budgétaire concernée, avec effet rétroactif. L'avis n'a pas été suivi. Le législateur, mais aussi la Cour d'arbitrage saisie d'un recours ultérieur contre la validation par substitution, ont assurément manqué l'occasion, par une interprétation centralisatrice des textes constitutionnels, de donner à l'autonomie provinciale une portée effective (51).

Le partage des compétences est parfois très subtile et favorisé dans certains cas par les pouvoirs implicites. Il peut ainsi produire des exemples cocasses. Par exemple, le législateur décréte sans aucun doute compétent pour régler la publicité de l'administration à l'égard de la région, de la communauté et des institutions qui en dépendent. Il ne l'est par contre pas pour déclarer une telle réglementation applicable comme telle aux informations dont disposent les provinces et les communes. Edicter par décret une réglementation générale relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, porte en effet atteinte à la compétence exclusive du législateur fédéral telle qu'elle est prévue par l'article 162 de la Constitution. L'article 162 ne fait toutefois pas obstacle à ce que le législateur décréte, à l'égard des provinces et des communes, des règles spécifiques de publicité relatives à une matière régionale, en l'occurrence l'aménagement du territoire (52). Autrement dit, les informations visées doivent être limitées à cette matière.

On évoque encore la justification de l'article 2 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 insérant dans l'article 6, § 1<sup>er</sup>, X de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, une disposition *2bis* qui permet aux régions de régler « le régime juridique de la voirie terrestre et des voies hydrauliques, quel qu'en soit le gestionnaire (...) ». Déjà avant 1993, la loi spéciale attribuait aux régions d'une part les plans d'alignement et d'autre part les routes. Toutefois, la section de législation avait émis, sur base des textes, un avis interprétatif dans un sens très restrictif des compétences régionales dans la matière. Le Conseil d'Etat considérait notamment que, mis à

part les plans d'alignement, les régions étaient entièrement incompétentes, même au titre des pouvoirs implicites, pour régler le régime des voiries provinciales et communales, considérées comme relevant de l'intérêt local. Pour la section de législation, il s'agissait d'une matière réservée dans laquelle les régions ne sauraient intervenir que moyennant une habilitation expresse du législateur spécial. A l'estime de D. DÈOM, le point de vue était discutable compte tenu du caractère contingent de la notion d'intérêt communal. C'est en toute hypothèse pour clarifier la situation que l'article 2 précité a été adopté (53).

L'on pourrait multiplier les exemples de la complexité engendrée par le morcellement des compétences matérielles et de celles relatives à la matière locale. Dans ce contexte, il faut clairement déplorer le rôle étouffé joué par l'intérêt communal, malmené au gré des compétences que les autorités supérieures se disputent allègrement, sans respect pour l'autonomie locale.

L'on voudrait toutefois conclure sur une note d'espoir. Car l'autonomie locale peut et doit jouer un rôle sur l'échiquier fédéral.

#### IV. — CONCLUSION

Au moment de tracer ce qu'il a appelé « les nouvelles voies de l'autonomie locale », le professeur ORIANNE en appelait, en 1986, à repenser les rapports d'une nature nouvelle qui s'établissent, par la force des choses, entre la commune et sa population, mais aussi avec les autorités fonctionnant à un autre niveau (54). L'auteur parle à cette occasion d'un véritable « partenariat » dans presque toutes les matières, ce qui correspond, il faut en convenir, à l'idée de subsidiarité. Pour autant que l'on ne se trompe pas de sens au moment d'appliquer le principe aux transferts de compétences.

Le système fédéral nécessite des règles et des garanties, tant pour l'autonomie locale que pour les minorités locales. L'occasion est évidemment inespérée de les introduire dans la Constitution ou dans une loi spéciale au moment de procéder à la réforme fédérale des

(51) Voy. C.A., arrêt n° 67/92, 12 novembre 1992 ainsi que H. SIMONART et J. SALMON, « Les validations législatives et le contrôle de la Cour d'arbitrage », *J.T.*, 1994, pp. 203 et 204, n° 32 à 36.

(52) Avis L. 23.418/1.

(53) Voy. D. DÈOM, « L'organisation locale », in Centre d'études constitutionnelles et administratives, *La Belgique fédérale*, dir. F. DELPÉREZ, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 294 et 295, n° 344.

(54) P. ORIANNE, « Les voies nouvelles de l'autonomie locale », *Crédit communal de Belgique*, 1986, pp. 43 à 47, ici p. 43.

communes et provinces. Sans oublier de les assortir de recours juridictionnels effectifs.

Encore faut-il le faire dans la légalité, et veiller avant tout à ce que la déclaration de révision de la Constitution soit complète à cette fin (55).

Quant à la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale, elle pouvait conduire à une protection insoupçonnée (56).

L'Etat fédéral a pour ambition de multiplier les ordres juridiques et de rendre par conséquent à la fois plus complexes et plus adaptées les fonctions de l'Etat. Gageons que la Belgique fédérale soit source d'épanouissement pour l'autonomie locale, grâce à une réforme ambitieuse des pouvoirs locaux. Il reste à préparer cette réforme, dès maintenant.

---

(55) Il est par exemple illusoire pour le gouvernement wallon de penser à supprimer définitivement des textes la tutelle d'opportunité compte tenu de l'article 162 de la Constitution. La disposition constitutionnelle ne s'oppose évidemment pas à la suppression partielle de la tutelle d'opportunité en ce sens qu'elle ne porterait que sur certains actes des organes de la commune (par exemple le budget et les comptes ; voy. U.V.C.B., *L'année communale 1995/96*, pp. 17 et 18 ; J.-M. LEBOUTTE, « La tutelle d'opportunité et l'autonomie communale », *Mouv. comm.*, 1996, pp. 22 à 24). Cependant, ne pourrait-on pas imaginer que le parlement wallon n'organise plus à l'avenir qu'une tutelle de légalité, en ce qui concerne les matières wallonnes uniquement et sans préjudice de la tutelle spécifique ? En effet, la révision de la Constitution en 1971 n'avait-elle pas notamment visé à permettre au législateur « toute liberté d'organiser au mieux la tutelle, sans être lié par la rigidité de textes constitutionnels » (P. DE STEXHE, *op. cit.*, 1972, n° 361, p. 299) ? Il s'agissait de « mettre un terme à toute discussion sur la constitutionnalité de mesures destinées à assouplir la tutelle » (*ibidem*, n° 356, p. 292) par la substitution de la préposition « et » par la préposition « ou » au 6° de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 108 ancien (162 nouveau) de la Constitution. Malgré les réticences, notamment de la section de législation du Conseil d'Etat, le texte constitutionnel semble permettre des initiatives dans le sens évoqué. *Contra*, en se référant aux travaux préparatoires de la Constitution de 1831 : M. UYTENDAELE et E. MARON, « La tutelle de conformité à l'intérêt général et son éventuelle suppression », *Mouv. comm.*, 1997, p. 148. Du reste, l'article 162 est aujourd'hui entièrement ouvert à révision pour tirer les conséquences du fédéralisme au niveau local. Il ne faudra pas oublier de l'insérer à nouveau dans la prochaine déclaration de révision, le cas échéant. Peut-on considérer que la suppression de la tutelle d'opportunité soit une conséquence du fédéralisme ? Il faut en toute hypothèse rappeler que la différence entre la tutelle de légalité et la tutelle d'opportunité n'est pas en pratique si évidente qu'elle ne paraît. L'opportunité ne devient-elle pas souvent un critère légal ? Sans doute est-elle plus apparente le cas échéant.

(56) Le pas critiquable mais récemment franchi par le Conseil d'Etat vers la primauté sur la Constitution du droit conventionnel international ayant des effets directs dans l'ordre juridique interne, est assurément déterminant à cet égard. Voy. C.E., arrêt *Orfinger*, n° 62.922, 5 novembre 1996, *J.T.*, 1997, p. 254 et obs. R. ERGEC, « La consécration jurisprudentielle de la primauté du droit surpanational sur la Constitution », p. 256.